

第4章 中国の環境政策実施過程における情報公開と 公衆参加 - 工業汚染源規制をめぐる公衆監督の役割

-

著者	大塚 健司
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	541
雑誌名	アジアにおける環境政策と社会変動：産業化・民 主化・グローバル化
ページ	135-168
発行年	2005
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012022

第4章

中国の環境政策実施過程における情報公開と公衆参加

——工業汚染源規制をめぐる公衆監督の役割——

大塚 健 司

はじめに

環境政策における情報公開と多様な主体（アクター）の参加の促進は、いわゆる経済的手段^①と同様、直接規制を補完する新たな政策手法として、先進国のみならず発展途上国においても重視されている。とりわけ、1992年にブラジルのリオデジャネイロで開かれた国連環境開発会議（United Nations Conference on Environment and Development: UNCED）において、開発と環境をめぐる南北対立を超えて採択されたりオ宣言（第10原則）で、各個人の環境情報の入手および意思決定過程への参加の機会の確保、国家による環境情報の公開と国民の啓発・参加の促進、司法・行政手続きへの効果的なアクセスなどが謳われたことは、その後の各国の環境政策や二国間あるいは多国間の環境協力に少なからず影響を与えている（国連事務局[1993: 450]）^②。こうした現象は、イエニケらによれば、先駆的な環境政策の国際的な普及や環境政策パターンの収斂といったプロセスの一部と見なされるであろう（イエニケ[2000: 117], Weidner and Jänicke [2002: 409-430]）^③。しかし、経済的手段の国際比較に関する先行研究が示唆するように（Jordan et al. [2003]）、環境政策における情報公開と各主体の参加の実態も国・地域によって多様であることは十分予想される。

一方、中国でも環境政策における「情報公開（情報公開）と公衆参加（公衆参加）」の促進がいられているものの、共産党の一方支配による社会主義体制下にあることから、その実効性については懐疑的にみられることも少なくない。あるいは逆に、情報公開や公衆参加が政策的に推奨されるようになったことをもって、単純に政治的民主化の進展と見なすような議論を聞くこともある。いずれの見方も、政治的民主化と情報公開・公衆参加の促進の間に正の相関関係があるという前提にたっている。しかし、その環境政策手法としての実効性と課題を明らかにするためには、そうした前提のみから性急な判断を下すのではなく、中国における環境政策の展開と社会変動のプロセスを観察するなかで、情報公開と公衆参加が促進されるようになった背景と実態を丁寧にみていくことが必要である⁽⁴⁾。

ところで、環境政策における情報公開と各主体の参加は、政策過程の段階や情報・参加の内容によってさまざまに考えられるが、本章では主に工業汚染源規制の執行状況に対する監督機能に焦点をあてる⁽⁵⁾。大塚 [2002a] [2002b] [2003a] [2003b] ではこれまで中国における環境政策の展開を観察するなかで政策実施状況を改善しようとするさまざまな動きに注目してきたが、本章はそうした動きをここ数年の新たな展開も踏まえて、情報公開と公衆参加という切り口で再検討しようとするものである。

以下、まず第1節において、中国の環境政策において情報公開と公衆参加が促進されるようになった背景と経緯を、政策実施体制の改革に関する一連の動きのなかで明らかにする。つぎに第2節では、工業汚染に対する監督検査活動を、第3節では世界銀行の協力のもとで進められている企業環境対策情報公開制度をそれぞれ取り上げ、その実態について明らかにする。以上を踏まえて第4節では、工業汚染源規制の実施過程における公衆監督の役割と課題を検討する。そしてむすびとして本章のまとめを行い、今後の課題に言及する。

第1節 情報公開と公衆参加をめぐる政策展開

中国は共産党の一党支配による社会主義体制を敷いており、市場経済化と対外開放を軸としたいわゆる改革開放政策を進めるなかでもこの大きな枠組みは維持されている。そして、体制批判につながる大衆の異議申し立ての動きは抑圧され、マスメディアも党・政府宣伝部門の統制下に置かれたままである。一方、このような政治体制のもとではあるものの、法治国家の建設、政治参加の拡大、言論・結社に対する統制の緩和など、民主化に向けた緩やかな動きがみられるなか（唐 [2001]）、近年では環境政策においても情報公開や公衆参加はますます重視されるようになってきている。

中国の環境政策は1970年代前半に国連人間環境会議出席（1972年）、第1回全国環境保護会議開催（1973年）、国務院環境保護領導小組（指導チーム）の設置（1974年）などを経てスタートした。しかし、当時はまだ東西冷戦と文化大革命という国内外で激しいイデオロギー対立が続くなかであり、環境問題についても、社会主義制度のもとでは発生しえない、あるいは社会主義こそが環境保護を実現できるといった考え方が支配的であった。こうした認識は、1978年の中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議（中共第11期3中全会）以降、改革開放路線への転換が確実となってから大きく変わる。同年末には環境政策の推進に対する党中央の政治的意思を全国の党組織に下達する初の公式文書（党中央79号文件）が發布され、このなかで環境汚染の深刻な現状が認められ、環境政策は今後の重要政策のひとつとして位置づけられた。そうしたなか、環境政策に対する認識も文革イデオロギーから脱し、先進国の経験を踏まえて環境政策における世論やマスメディアの役割についても積極的な評価がなされるようになった（大塚 [2002a: 27-28]）。また、1979年に試行された環境保護法では、環境を汚染・破壊する組織および個人に対して公民は、監督、検挙および告訴する権利を有することが規定された（王主編 [2002a: 5]）。

さらに、1984年には、国務院に關係行政部門による横断的な審議機構として環境保護委員会が設置され(1998年に廃止)、その機関紙として環境行政の専門紙『中国環境報』が発刊された。『中国環境報』は各地の環境問題の実態や取り組みを紙面で紹介すると同時に、環境問題に対する人々の声や要求を取り上げて環境汚染の解決を促し、深刻な汚染事故や環境破壊の典型事例を適時報道して世論を喚起するなどの役割が期待された。しかし、ほかのメディアと同様、環境問題に対する党・政府の方針や政策を周知徹底し、模範的な典型事例の報道(これを「正面報道」という)を行うことこそが中心的な任務であった。そして、公表がはばかれるような重大な事件や問題に関する情報は、専ら「内部参考」として中央指導者や一部の関係者のみに回覧され、内部処理されてきた(大塚[2002a: 29])。また、人々は同紙だけでなく行政に対しても電話、投書、あるいは訪問によって環境問題に関する苦情相談(信訪)を行うことができたが、その制度の整備は1990年代に入るまで待たなければならなかった⁽⁶⁾。

中国の環境政策において情報公開や公衆参加の役割が積極的に位置づけられるようになったのは、1990年代以降である。1992年の鄧小平によるいわゆる「南巡講話」を受けて、同年10月の中国共産党第14回全国代表大会(党14回大会)において「社会主義市場経済」の方針が打ち出され、経済体制改革と対外開放の流れが加速された。そして市場経済化への対応や経済協力および対外貿易の拡大にともなう国際ルールへの適応が求められるなか、法治国家への建設に向けて国民の権利擁護に関わる法制度が整備されつつある⁽⁷⁾。一方、国内で深刻化する環境問題への対応とともに、地球環境問題をめぐる国際政治への積極的関与が求められるなか、党・政府によって環境政策が重視されるようになった。そうしたなか、環境政策の実施状況を改善するために、政府による一切の主導から多様な主体による協調へと実施体制の改革が進められている(大塚[2002a])。

中国の環境政策に関する公式文書において情報公開や公衆参加の役割が明記されたのは、1992年6月のリオ・サミットを受けて、UNDP(国連開発計

画)の協力・援助のもとに策定された中国版アジェンダ21(『中国21世紀議程』)が最初であろう。そこでは、「持続可能な発展戦略」が国家社会経済発展の基本方針として位置づけられるとともに、マスメディアによる公開報道の促進や立法・司法・行政手続きへの参加などが謳われた⁽⁸⁾。

また1993年3月に国務院は、環境法制度の整備にともない顕在化してきた法の執行上の問題を解決するため、環境法の執行状況に対する全国的な監督検査活動の導入を決定した。そして、全国人民代表大会の立法・監督機能が強化されるなか、同年に環境保護の専門委員会(「環境保護委員会」、翌年から「環境資源・保護委員会」)が設置されると、人民代表大会は政府と協調して監督検査活動(全国環境保護法執行検査)のイニシアティブをとるとともに、マスメディアを通じたキャンペーン活動(中華環境保護世紀行)を組織した。そのなかで、マスメディアは、正面報道を主とするという方針を維持しながらも、監督検査活動と並行して事件性のある報道や違法行為の暴露を一定程度行うよう求められた。このキャンペーンの過程で、淮河流域の水汚染問題をめぐって新聞やテレビが汚染被害の実態や汚染事故の状況などを報道したが、同流域の水汚染対策の決定過程に大きな影響を及ぼした。その後、淮河流域の水汚染対策は、全国の水域汚染対策あるいは工業汚染源規制のモデルとなったのである(大塚[2002a: 35-42])。

そして、1996年7月には第4回全国環境保護会議が開かれ、3年間にわたる全国的な監督検査活動の中間総括が行われた。この会議を経て同年8月に発布された国務院の決定で、工業汚染源を中心にした規制強化とともに、「宣伝教育の強化、全民環境意識の向上」に関する施策として、公衆参加メカニズムの構築やマスメディアによる世論監督機能の発揮などが書き込まれた(『第四次全国環境保護会議文件匯編』41頁)。また1997年から毎年3月の全国人民代表大会開催期間に、人口、環境および資源に関する問題について江沢民国家主席をはじめとする国家指導者らの座談会が開かれ、各地方および中央各部門の主要な責任者を招集して重要講話が発表されている⁽⁹⁾。このなかで江沢民国家主席は環境保全において、総合的政策決定、監督管理、環境保全

投資、および公衆参加に関する制度（いわゆる「四項制度」）形成を提唱した（張 [1999: 474]）。そして、1998年9月11日付けで国家環境保護総局から全国の環境行政部門に向けて発布された当面5年間の環境保全事業の要点に関する通知（全国環境保護事業＜1998-2002＞綱要に関する通知）において、この四項制度の確立が掲げられた。また、1998年に国家環境保護局から改組された国家環境保護総局の職能として、「公衆と非政府組織の環境保護への参加を推進する」ことが位置づけられている（《眺望》周刊編輯部編 [1998: 198]）。

さらに、国家環境保護第10次五カ年計画（2001～05年）においては、宣伝教育や環境意識の向上に関する具体的な措置について、マスメディアによる世論監督と公衆監督メカニズムの構築、環境情報公布制度の規範化や公衆の環境情報を知る権利の保障などが掲げられている（『走向市場經濟的中國環境政策全書』529頁）。また2001年10月に制定された環境影響評価法において、第1章総則第5条に公衆参加の奨励が定められた。また、2002年にジョハネスバーグで開催された「持続可能な開発に関する世界サミット」（World Summit on Sustainable Development: WSSD）に提出された『持続可能な発展に関する国家報告』においても、「公衆参加と持続可能な発展」に関して、マスメディアの役割や民間環境保護組織の参加が重視されている（『中華人民共和國可持續發展國家報告』38-39頁）。

こうしたなか、1990年代後半から、マスメディアやインターネットを通じた大気汚染や河川水質状況の定期的な公開、企業の環境汚染対策状況に関する公開制度の試行、汚染物質排出課徴金制度や環境影響評価制度に関する行政事務の公開（政務公開）の試みなどが始まっている。たとえば北京市では1998年2月28日から大気汚染週報が開始され（1999年3月からは日報）、深刻な大気汚染状況が明らかになるなかで、市共産党委員会および市政府は大気汚染の緊急対策を迫られた。そして、その後の環境改善状況のモニタリングにも大気汚染日報は重要な役割を果たしている（王ほか [2002: 96-98]、大塚 [2002c]）。

また、知識人有志からなるNGOが結成され、さまざまな環境保全活動に取

り組むようになり、ジョハネスバーグ・サミットには北京地球村と香港地球の友が中心となって環境NGOによる初の代表団が参加した（大塚 [2003a]）。

以上のように、中国では、1990年代以降、共産党による一党支配体制が依然として維持されてはいるものの、経済体制改革と国際協調の深化のなか、法治システムの整備が進められ、またマスメディアや人民代表大会の役割が強化されている。一方、環境政策においては、政策実施状況を改善して政策の実効性を確保するために、政策実施体制の改革が進められるなか、情報公開や公衆参加を促進する政策手法が取り入れられている。

第2節 監督検査活動の継続——上からの宣伝と動員——

1. 国家環境保護総局を中心とした監督検査活動

第1節で述べたように、中国の環境政策において情報公開や公衆参加の促進が謳われるようになった契機として、地方の現場における政策実施状況の改善を目指して1993年から3年にわたって実施された、政府、人民代表大会、マスメディアの協調による上からの監督検査活動がある。この活動では、各地における環境汚染・破壊の深刻さや環境管理のずさんな実態が明らかにされるとともに、地方政府による違法行為の取り締まりが活発に行われた。1996年第4回全国環境保護会議における活動報告によると、全国検査の対象は26の省・直轄市・自治区、240あまりの地区・市・県、566の事業所（企業・事業単位）にわたり、環境関連法規の違反案件が6000件あまり、資源保護関連法規の違反案件が10万件あまりに達した。このなかで、マスメディアによる大量の報道が行われ、全国検査では500件、キャンペーンでは中央報道機関から1000件近く、地方報道機関から1万1500件あまりの記事が発表された。また、各地で設けられたホットラインなどに寄せられた住民からの通報は2600件あまりに達し、そのほかにも各地で行われた広報活動や環境保全を求

める署名活動などに多くの人々が参加した（『第四次全国環境保護会議文件匯編』318-326, 335-339頁）。

こうした上からの宣伝と動員をテコにした監督検査活動は、人民代表大会常務委員会による法執行検査など、その後の環境政策実施状況に関する情報公開の制度化の先鞭をつけた（大塚 [2002a: 42-47]）。また、1996年には3年間の監督検査活動を踏まえて「環境保護の若干問題に関する国务院の決定」が發布され、工業汚染源規制が強化された。そして、国务院決定の実施状況について国家環境保護局（1998年から国家環境保護総局）と監察部が合同で検査活動を行い、マスメディアによるキャンペーンが繰り広げられ、住民からの通報も受け付けた。しかしながら、2001年以降もこの国务院決定に違反して汚染物質を排出しながら操業を続ける工場が後を絶たず、2001年から改めて国家環境保護総局が中心になって違法行為を取り締まるための特別行動として監督検査活動を展開している。

表1は、2001年から2003年までに国家環境保護総局が中心になって実施した環境違法行為の取り締まりのための特別行動の概況を示している。一連の特別行動は、国家環境保護総局から解振華局長のほか、各副局長らも自ら現場での検査活動に参加して『中国環境報』などにおいてその動静や発言が報道されるなど、総局において最重点事業とされている。またこれら特別行動は国家環境保護総局のみならず、監察部をはじめとする他部門との合同で行われており、とりわけ2003年は国家環境保護総局、国家発展改革委員会、監察部、国家工商行政管理総局、司法部、国家安全生产监督管理局の6部門の合同で実施されている。各省・直轄市・自治区においてもこの一連の特別行動に対応する実施体制を敷いており、たとえば2001年には江蘇省は、省政府副秘書長を組長とし、省経済委員会、監察庁、農林庁、水利庁、公安庁、工商局、環境保護局から成る検査指導チーム（厳査領導小組）を設置し、貴州省は副省長を団長、省共産党委員会組織部、省人民代表大会環境資源保護委員会、省政治協商会議科学教育委員会、省政府弁公庁、環境保護局、計画委員会、経済委員会、財政庁、監察庁、林業庁などを副団長とする40数名からな

表1 環境違法行為取り締まり特別行動の概況（2001～03年）

年次	実施主体	延べ出動 人員数 (万人) (a)	検査企業 数 (万社) (b)	取り締ま り企業数 (万社) (c)	100人当 たり検査 企業数 (b/a)	100人当 り取り 締まり企 業数(c/a)	取り締ま り企業歩 留まり(%) (c/b)
2001 ¹⁾	国家環境保護総局・ 国家経済貿易委員 会・監察部・国家林 業局	38.0	14.0	1.2	36.8	3.2	8.6
2002 ²⁾	国家環境保護総局・ 監察部	84.1	39.2	2.3	46.6	2.7	5.9
2003 ³⁾	国家環境保護総局・ 国家発展改革委員会 ・監察部・国家工商 行政管理総局・司法 部・国家安全生産監 督管理局	49.6	20.1	2.1	40.5	4.2	10.4
計		171.7	73.3	5.5	42.7	3.2	7.6

(注) 各年次の行動の名称は下記のとおり。

2001年「厳粛查处環境違法行為専門行動」。

2002年「厳査環境違法行為遏制汚染反彈専門行動」。

2003年「清理整顿不法行為排污企業保障群衆健康環保行動」。

(出所) 下記資料より筆者作成。

1) 『中国環境報』2001年5月25日、9月26日、2002年1月1日、『環境保護文件選編2001』558～559頁。

2) 『中国環境報』2002年5月29日、「2002年全国厳査環境違法行為遏制汚染反彈専門行動情況匯總」(国家環境保護総局サイト、環境監察－環境執法－専門行動2003年3月10日)、『中国環境年鑑2003』286～287頁。

3) 「国家環境保護文件」(環発[2003]102号)、「国家環境保護総局通報2003年度環境違法案件落實情況」(国家環境保護総局サイト、政務信息－環境要聞2004年2月25日)。

る検査団を結成した(『環境保護文件選編2001』558～559頁)。

この3年間で、動員された執行人員数は171万7000人、検査対象企業数は77万3000社、取り締まりの対象となった企業数は5万5000社に及んでおり、単純な比較はできないが、取り締まり件数や企業数からみると、1993から3年間実施された全国検査に匹敵する規模となっている。一方、2003年には、SARS(新型肺炎)の影響のためか開始時期が遅れ⁽¹⁰⁾、対象企業数も減ってい

るが、100人当たりの検査企業数や取り締まり企業数、あるいは取り締まり企業数の歩留まりといった指標では2003年の行動実績は過去2年のそれを上回っている。すなわち、2003年になって監督検査活動は決して後退したわけではなく、むしろ強化されているのである。

表2は、2001年以来の一連の特別行動において監督検査の対象となっている主な工業汚染源規制である。汚染企業の閉鎖や旧式生産技術の淘汰などの強制措置を伴う直接規制が中心となっていることが分かる。このほか、2001年には違法伐採など自然生態系破壊に関する事件が、2003年には廃家電やその他電気機器・部品の加工業が及ぼす環境汚染や健康被害に関する事件が対象となった。さらに、後述するように、典型事件を取り上げての重点的な検査を行い、また環境汚染から住民の健康を守ることが強調されている。

こうした環境違法行為に対して、違法排出・生産企業の強制閉鎖、生産停止処分あるいは期限を区切った汚染処理命令（期限治理）だけでなく、企業、行政、党の関係責任者に対して免職を含む行政・党紀処分も行われるなど、強いペナルティが科されている。こうした処分の手続き規定を新たに設ける動きも出ており、たとえば2002年には、山東省人民政府、山西省監察委員会・環境保護局、中共陝西省紀律検査委員会・陝西省監察庁、江蘇省環境保護庁などから相次いで関連弁法ないしは規定が発布されている（『中国環境報』2002年5月18日、7月10日、8月7日、8月31日）。

また、監督検査活動が継続・強化されるなか、環境違法行為に対する監督検査体制も強化されつつある。省・地区・県レベルで工業汚染源や環境汚染事故の現場において監督検査を担う「環境監理」人員数は、2000年に3万1228人であったのが、2002年には4万1851人と2年間で1万人以上も増えており、大学・専門学校卒業以上の割合も2000年の43%から2002年には48%に増加している（『中国環境年鑑2001』216頁、『中国環境年鑑2003』287頁）。さらに2002年には、行政機関の呼称が環境監理から「環境監察」に改められると同時に、環境汚染・生態系破壊の事件についての監督・検査・査察（督察・督弁）、人々からの通報の受け付け、そして全国環境法執行検査の組織などを担う「国家

表2 監督検査（2001～03年）の主な対象となっている工業汚染源規制

規制内容	根拠法	公布時期	規制期限
環境影響評価・三同時 ¹⁾	建設項目環境保護管理条例	1998年11月29日	とくになし
工業汚染源排出基準の遵守 ²⁾	環境保護の若干問題に関する国务院決定	1996年8月3日	2000年12月31日
十五小企業 ^{a)} の取り締まり・閉鎖・生産停止 ³⁾	環境保護の若干問題に関する国务院決定	1996年8月3日	1996年9月30日
新五小企業 ^{b)} の取り締まり・閉鎖・生産停止 ⁴⁾	国务院令公布 [1998]43号・ [1999]44号・ [1999]833号 ・[1999]49号 ・[2000]155号 ・[2000]10号	1999年5月6日, 5月15日, 8月31日, 2000年2月3日	1997～2003年
旧式生産能力・技術・製品の強制淘汰 ⁵⁾	国家經濟貿易委員会令 第6・16・32号	1991年1月22日, 1999年12月30日, 2002年6月3日	1999～2010年

(注) a) 十五小企業：年産5000トン以下の製紙工場，年産牛皮3万枚以下の製革工場，年産500トン以下の染料工場，および後れた技術によるコークス精錬と硫黄精錬企業および簡易な方法（土法）による砒素精錬，水銀精錬，亜鉛・鉛精錬，石油精製，金採取，農業，漂白・染色，電気メッキ，石綿製品製造，放射性製品製造企業。

b) 新五小企業：小規模な炭坑，火力発電，ガラス工業，セメント工業，鉄鋼業に従事する企業。

(出所) 「国家環境保護総局文件」（環発[2003]102号）および下記資料をもとに筆者作成。

1) 『環境保護文件選編1999』3～7頁。

2) 『第四次全国環境保護会議文件匯編』37頁。

3) 『第四次全国環境保護会議文件匯編』39頁，『環境保護文件選編1996』92～93頁。

4) 『走向市場經濟的中国環境政策全書（2002年）』169～178，182～183頁。

5) 『走向市場經濟的中国環境政策全書（2002年）』153～160頁，「国家環境保護総局文件」（環発[2003]102号），国家貿易委員会令第32号。

環境応急・事故調査センター」が，国家環境保護総局の事業単位⁽¹¹⁾として設立された。華東地域と華南地域にはその分署（環境保護督查分中心）も設置さ

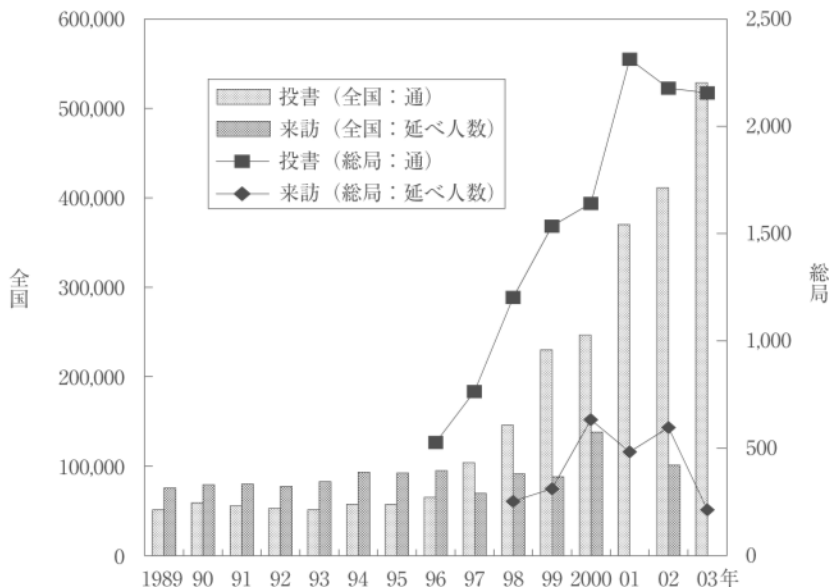
れた（『中国環境年鑑2003』287頁）。

2. 監督検査活動における情報公開と公衆参加

2001年来継続・強化されている環境違法行為の取り締まりのための特別行動では、2000年までに行われてきた監督検査活動と同様、マスメディアによる公開報道や人々から行政に寄せられる苦情の処理など、さまざまなかたちで情報公開や人々の参加が重視されている。ここではその特徴を指摘しておきたい。

まず、2001年来の一連の特別行動では、人々からの苦情や通報など切実な問題解決要求を検査活動の重要な拠り所としていることである。国家環境保護総局は、2001年の特別行動を展開するなか、人々が苦情や通報（挙報）を寄せやすいようにするため、またその処理の自動化などによる効率化をはかるために、全国統一の電話番号12369による「環境保護通報ホットライン」を設置し、各地ですでに設けられている通報のための電話番号も総局のホットラインの番号に統一するよう求められた（『中国環境報』2001年7月27日、『中国環境年鑑2002』137-138頁）⁽¹²⁾。また、2002年の特別行動では、「人々の切実な利益に影響を及ぼす環境問題が長期にわたり解決しておらず、人々からの来信来訪、とくに集団性のそれが増加している」として、「今回の行動の重点を各地で人々の要求が強烈で社会の安定に影響を及ぼしている環境問題を取り締まり、人々の身体健康に関係する突出した問題を解決することに置く」（2002年5月28日解局長の講話、『環境保護文件選編2002』317-321頁）とした。そして、国家信訪局が作成している内部資料「群衆反映」第6期および第30期におさめられた人々から解決要求のあがっている未解決な重点環境汚染問題のリスト12件を掲げて重点検査を行っている（『環境保護文件選編2002』700-701頁）。2003年には特別行動のスローガンとして、不法汚染排出企業を取り締まるということと同時に、「人々の健康を保障する」ということが掲げられた（『国家環境保護総局文件』環発〔2003〕102号）。

図1 環境行政部門への投書および来訪



(注) 2001年と2002年のデータは情報源によって若干異なるが『中国環境年鑑2003』338頁の表を参照した。

なお2001年、2003年の全国来訪延べ人数のデータが欠けている。

(出所) 『中国環境年鑑』1990～2003年版, 「2003年全国環境統計公報」(『中国環境報』2004年6月7日)より筆者作成。

図1は、ここ10年あまりの間に環境問題に関して環境行政部門に寄せられた投書数と来訪者数(延べ人数)の推移を表したものである。1996年に国務院決定が發布され、マスメディアを動員した監督検査活動が展開されるなか、投書数が急増してきた。そして、国務院決定において工業汚染源排出基準遵守の期限となっていた2000年末を越えても、投書数は減少するどころかますます加速度的に増加していることが分かる。とくに、国家環境保護総局へ直接来訪した延べ人数をみると2001年にいったんは減少していたのが2002年に再び増加している。このような投書・来訪者の動向は上述のように2002年の行動戦略に一定の影響を及ぼしていると思われる。

また、マスメディアによる違法事件および重大な環境問題に関する公開報

道やキャンペーンが継続されているが、2001年からはとくに、深刻化する環境問題に対する「憂患意識」（憂い苦しむ意識）を人々の間で醸成し、環境問題解決に向けた政府事業への理解・支持・参加を促すための「環境警示教育」に力が入れている。この環境警示教育は、2001年1月11日に朱鎔基総理が国家環境保護総局の日中友好環境保全センターを視察した際の指示を発端とする（『中国環境年鑑2002』321頁）。それを受けて、2001年4月19日に、全国の報道・宣伝・教育活動を統制する共産党中央の部門である中共中央宣伝部を筆頭に、国家環境保護総局、国家ラジオ・テレビ・映画総局が合同で、「全国環境警示教育活動に関する通知」を各地方の党宣伝部門、環境保護部門、ラジオ・テレビ・映画行政部門に対して下達した（『中国環境年鑑2002』75-76頁）。以降、中央電視台（中央テレビ局）のドキュメンタリー番組「焦点訪談」をはじめ、テレビ、ラジオ、新聞などで環境問題の報道が強化されたほか、関連書籍の制作・販売や写真展の開催などの活動が行われている。

さらに、国家環境保護総局により、典型的な環境違法事件が具体的に公表され、その問題解決のプロセスが新聞などで追跡報道されている。典型事件の公表件数は、2001年と2002年が各10件、2003年が26件である（『中国環境報』2001年8月31日、『中国環境報』2002年9月27日、「国家環境保護総局通報2003年度環境違法案件落实情况」）。また、2002年には、重点的に取り締まる環境違法企業の名簿37社が新聞紙上で公表されている（『中国環境報』2002年7月12日）。

第3節 企業環境対策状況に関する情報公開制度の試行

——グローバル・モデルの中国化——

1. 政府主導による企業環境対策状況の情報公開

中国では1980年代以来、企業の環境汚染対策を促すため、企業の環境汚染状況を政府が新聞などを通して公表するような試みが各地で行われてきた。

たとえば、比較的早い時期における例が1989年に本溪市で行われた「十大汚染嚴重企業のコンクール」である。本溪市は「人工衛星から見えない都市」と形容されるほど煤煙を中心とした環境汚染が深刻な重工業都市であり、1988年12月には国務院環境保護委員会主導で重点的に汚染対策を行うことが決定された（大塚 [2002a: 31-32]）。そこで本溪市政府は、当面の汚染処理の重点を決定するにあたって、最も深刻な環境汚染をもたらしている10の企業を選ぶ住民投票を行った。2月16日付けの同市の共産党機関紙『本溪日報』にこの情報が掲載されると、3月20日までの間に総計4733票が集まったという。『中国環境報』や中央電視台もこの活動を大きく取り上げ、遼寧省も13都市にこの活動を普及させるよう呼びかけた。そして3月21日には、市政府は「本溪市十大汚染企業」の公表を行い、以降、これら汚染企業の汚染処理の状況が新聞で報道されるなど、汚染企業にとって大きな社会的圧力となった（王ほか [2002: 99]）。また、全国で2000年末を期限とした工業汚染物質排出基準達成に向けた取り組みが行われるなか、汚染企業の名簿を新聞やインターネットで公表する地方も現れた。たとえば、河南省は、党機関紙『河南日報』において、2000年9月と10月の2度にわたり、排出基準が未達成の企業名簿を公表したという（「環保信息」第130期2000年10月16日、第134期2000年11月15日）。また、上述したように、2001年以降継続されている工業汚染源規制の執行状況に対する監督検査活動が展開されるなか、違法企業の名簿が新聞紙上で公開されている。

2. 世界銀行の支援による新たな制度の試行

このような政府主導による企業の環境対策状況の情報公開については、国家環境保護総局が1998年から世界銀行の支援を受けて、江蘇省鎮江市と内モンゴル自治区フフホト市をモデル地域に指定して制度化を図っている（王ほか [2002: 134-200]）。表3のように、各都市の企業の環境対策状況を表す指標として、主要汚染物質の排出基準および総量規制基準の達成状況、違法行為

表3 鎮江市における企業環境対策状況の等級基準

基準達成状況	等級	環境行為基準	政策目標	インセンティブ
未達成	黒	企業は汚染制御のために何ら努力をしておらず、深刻な環境破壊を引き起こしている	一種の社会的圧力を作り、企業に環境管理の要求を満たす措置をとるよう努力させる	公衆世論の圧力あるいは法的制裁
	赤	企業は一定の汚染制御の努力をしているものの、環境行為はなお国家汚染規制基準に達していない		
警告	黄	企業の環境行為は国家濃度規制基準に達しているが、総量規制基準に達していないか、行政処罰を受けたり違法行為の経験があったり一般的な汚染事故を起こしたことがある		
達成	青	企業の環境行為は完全に地方の汚染規制基準に達しており、環境管理の基本的要求も満たしている	さらに一歩進んだクリーナープロダクション技術とより高次の環境管理システムを採用するよう激励する	公衆の賞賛
	緑	クリーナープロダクション技術を用い、ISO14000を獲得し、企業の環境行為は国際水準あるいは国内先進水準に達している		

(出所) 王ほか [2002:160] 表9-1。

や汚染事故の経験、ISO14000の取得やクリーナープロダクションの採用状況などを取り上げ、黒、赤、黄、青、緑の5段階で企業の環境行為を定量的に評価し、市政府による記者発表を経て、各市のテレビ、新聞、ラジオなどを通じて企業名とともに公表される。そして、黒、赤あるいは黄色のラベルをつけられた企業は市民の批判にさらされることで汚染対策を迫られ、青あるいは緑色のラベルをつけられた企業は市民の賞賛を浴びることでより先進的

な生産技術や環境管理システムの採用を促進することが期待されている。これは、世界銀行が、インドネシアなどで行っている試みがモデルとなっている（Afsah et al. [1996], World Bank [1999: 57-79], 本書第3章）。ただし、世界銀行のモデルで想定されているような株式市場の役割については、中国ではなお金融市場が未成熟であることから考慮に入れることは時期尚早であるとされている（王ほか [2002: 185]）。

国家環境保護総局が1998年から世界銀行の支援を受けて試行を行っている江蘇省鎮江市の事例について、鎮江市におけるモデル事業（試点工作）のアドバイザーである南京大学環境学院長の陸根法教授と王遠博士から、事業の経緯や現状についてインタビューを行うことができた（2003年11月21日）。以下では主にインタビューをもとに鎮江市におけるモデル事業の背景と経過を紹介する。

まず、モデル事業の対象都市として鎮江市を選んだ理由としては、江蘇省において経済発展が比較的進んでいる蘇南（とくに沿海都市）と比較的遅れている蘇北のちょうど中間に位置する小規模の都市であること、市の環境行政に一定の能力があること、さらに市の環境保護局がこのモデル事業に積極的であったことがあげられる。

鎮江市でモデル事業を展開するまでは、省の環境保護庁から関心を示してもらえなかった。その後市における2年間の研究成果が認められ、省レベルでモデル事業が推進されるようになった。現在、13の省直轄市でモデル事業を実施している。

また、2002年2月から本格的に県レベルでも「汚染控治報告会」（汚染制御処理報告会）に関するモデル事業を行っている（『中国環境報』2003年3月28日）。モデル事業を行っている県は丹陽市（県）と塩城市（県）である。この事業に関しても世界銀行から指導を仰いでいる。この事業のねらいは農村地域の郷鎮企業を対象にした環境対策情報の公開である。一般に、郷鎮レベルには専門的な環境管理機構がなく、担当行政官を1名置いている程度である。この公開事業ではもともと政府、社会各層、企業、そして専門家が参加し、毎

年2回の報告会を現地の県レベルの環境保護局が組織して開催する予定であった。しかし、農村住民は「報告会」というやり方になじめないために、円卓会議の形式に変更した。公衆代表としては、人民代表大会や政治協商会議の委員、現地汚染企業周辺の住民、村民委員会や村支部の主任、小組長など、20～30人程度が参加する。そのなかで、毎回5～6企業が報告を行う。

鎮江市のモデル事業において対象となる企業には国有、民営、外資などさまざまな所有形態のものが含まれている。また汚染負荷の大きい企業は必ず参加しなければならないが、必ずしも汚染負荷があるとはいえない企業については参加しなくてもよい。最初は自主的参加を考えていたが、あとで汚染企業は必ず参加するような仕組みに変えられた。表4は、情報公開制度に参加した企業の意識調査の結果である。ここから、参加企業の多くは必ずしも制度に関して十分な説明を受けていないものの、制度運用に関してはおおむね理解していることがうかがえる。また鎮江では今後サービス産業についても情報公開の対象に入れようとしている。ホテル、病院、レストランなどの汚染紛争も少なくなく、これら事業所に対する公衆の監督を強化することが求められている。

鎮江市における事業は従来の環境管理事業と連動していることが特徴である。事業の開始時にはいろいろと苦労も多くコストもかかるが、事業を展開していくにつれて、より少ない行政コストで環境管理を実施できるようになる。また政府や公衆の環境意識を向上させるような作用もある。一方で、この事業が環境改善に及ぼす効果については長期的な観察が必要であり、現時点では効果ははっきりしない。表5は鎮江市を含む江蘇省3都市における企業環境行為等級の変化を表したものである。ここから、揚州市では1年間で青色にレーティングされた企業が68%から85%と顕著な増加がみられる以外は、大きな変化は確認できない。

全国レベルでは2003年8月末に国家環境保護総局と世界銀行が会議を開き、8都市でモデル事業を展開することを決定した。8都市とは、甘肅省嘉峪関市、内モンゴル自治区包頭市、呼倫貝爾市、重慶市、天津市、山東省淄博市、

表4 企業環境対策情報公開制度に参加した企業の意識

質問	回答	回答数 (率)
貴企業は企業環境行為情報公開に積極的に参加しますか？	参加したくない	2 (13%)
	どちらでもよい	34 (22.1%)
	参加したい	118 (76.6%)
最初に公開する前に、貴企業は企業環境行為情報公開化の実施に関する根拠,方法およびプロセスについて情報を得ましたか？	得ていない	27 (17.5%)
	一部情報を得た	89 (57.8%)
	非常に十分な情報を得た	30 (19.5%)
	無回答	8 (5.2%)
あなたは企業環境行為等級規制は合理的だと思いますか？	かなり不合理	0 (0%)
	不合理	3 (2.0%)
	基本的に受け入れられる	65 (42.2%)
	合理的	81 (52.6%)
	かなり合理的	4 (2.6%)
	無回答	1 (0.6%)
あなたは企業環境行為情報公開において採用した貴企業のデータは信頼できると思いますか？	かなり信頼できない	0 (0%)
	信頼できない	3 (2.0%)
	基本的に受け入れられる	61 (39.6%)
	信頼できる	81 (52.6%)
	かなり信頼できる	9 (5.8%)

(出所) 陸ほか (未発表論文)。

表5 江蘇省3都市における企業環境対策状況の等級変化

等級	鎮江			揚 州		淮 安	
	2000年7月	2001年6月	2002年6月	2001年6月	2002年6月	2001年6月	2002年6月
緑	1 (1%)	2 (2%)	3 (2%)	0 (0%)	2 (2%)	1 (2%)	3 (6%)
青	55 (61%)	64 (61%)	90 (68%)	36 (68%)	81 (85%)	35 (76%)	36 (75%)
黄	21 (23%)	24 (23%)	26 (20%)	12 (22%)	7 (8%)	4 (9%)	5 (11%)
赤	11 (12%)	13 (12%)	10 (8%)	4 (8%)	4 (4%)	5 (11%)	3 (6%)
黒	3 (3%)	2 (2%)	3 (2%)	1 (2%)	1 (1%)	1 (2%)	1 (2%)
計	91 (100%)	105 (100%)	132 (100%)	53 (100%)	95 (100%)	46 (100%)	48 (100%)

(出所) 陸ほか (未発表論文)。

浙江省杭州市, 温州市である。またそのほか, 安徽省銅陵市でも同年10月に企業環境対策情報の公開を開始した。西部地域でも実施を計画しているが指標体系は簡単なものになる予定である。というのは, 西部地域における地方政府は環境行政能力が十分でないことが多いためである。

世界銀行のモデルとの相違について、世界銀行が最初に事業を進めたインドネシアと比較してみると、まずインドネシアでは水汚染規制に関する指標が中心であるが、鎮江では水以外にも大気、固形廃棄物に関する指標が考慮されているという点があげられる。また、インドネシアでは一気に全国規模で事業を展開しているが、中国ではいくつかの都市でモデル事業を行い少しずつ改良しながら全国に普及させていくという方法をとっている。企業環境対策状況を評価識別する色の付け方についても中国における慣習や現地で意識調査を行い、金ではなく緑をトップするといった工夫も行っている。さらに、政府が責任をもって企業の環境対策状況に関する情報公開を行うという点も世界銀行の研究グループが提示しているモデル (Afsah et al. [1996]) とは異なる中国の特色である。鎮江市では市長と副市長が中心となって、まさに市政府あげてこの企業環境対策状況の情報公開制度が実施されている。企業に自らの環境対策状況を公衆に定期的に公開させ、監督を受けることで企業の環境対策を促すというアイデアは世界銀行が持ち込んだものであるが、以上のように中国ではそれを独自の方法で普及させようとしている。

第4節 工業汚染源規制における公衆監督の役割と課題

1. 環境行政能力の補完

第3節で取り上げた環境政策実施過程における情報公開と公衆参加に関する二つの事例に共通していえることは、まず、その制度の設計および実施（たとえば、どのような情報をどのような方法で公開するのか、公衆にはどのような場面で参加を求めるのかなど）にあたっては政府が（マスメディアの報道戦略に関しては党の宣伝部門も）決定的な役割を果たしているということである。

つぎに、公衆に求められている役割としては、主に政府事業および企業行為（とりわけ工業汚染源規制に関する事柄）に対する監督機能の発揮であるとい

う点も特徴としてあげられる。ただ政府事業に対する監督については、政府への協力、より具体的には環境行政を支持・補完するということが大前提となっており、必ずしも政府（とくに中央政府）への批判や政府と対峙することに寛容ではない。この政府への協力という点は、共産党一党支配の社会主義体制を維持するうえで、環境政策分野にかぎらずすべての政府事業においてあまねく求められている。

監督検査活動にせよ、企業環境対策状況の情報公開制度にせよ、政府が中心となって公衆に情報を知らせ、政府事業へ協力を求めつつ、個別事業や企業行為に対する監督を求める背景には、行政能力の限界という現実問題がある（大塚 [2002b: 162-165]）。たとえば、行政主導で住民通報システムを導入する背景には、排出基準を守らない（守れない）企業や、取り締まりを受けたはずの小規模汚染企業が生産を継続するなど規制執行が徹底されていないこと、それに対して限られた人的、資金的、技術的な資源のもとでは行政によるモニタリングには不届きと限界があることなどがある。また、規制執行の最前線にたたさるる地方の環境保護局は、人事と財政を地方人民政府に大きく依存し、被規制企業に関する情報についても多くは同政府内の財政経済部門に依存せざるをえないため、一般に地方政府内の協調関係を崩すような厳しい規制執行は難しいとされる（Sinkule and Ortolano [1995]）。しかも、改革開放以降の分権的な経済発展の過程のなかで、厳しい予算制約に直面した地方政府自らが企業を起こし、その収益を主な財源としているケースがみられ（Oi [1992]）、とくにそれが汚染企業である場合は、地方政府が汚染企業を保護するために、厳しい規制執行はますます困難となる（大塚 [2002b: 164-165]）。また、Lo and Leung [2000: 691] は、広州市環境保護局幹部へのインタビューにおいて、同局が地方政府内の環境保護局の弱い行政的立場を強化するために環境政策を支持する世論を戦略的に高める措置をとっており、それにより市長および市政府の取り組みを促したケースがあるとされる。すなわち公衆監督は、公衆に規制執行のモニタリングへの積極的な参加を促すことで、行政によるモニタリングを補完し、省コストで効果的な規制執行を

実現しようとするものである。

2. 政治・社会的圧力の形成

工業汚染源に対する社会的圧力についてはすでに大塚 [2002b: 165-170] において議論を行っているが、ここでは改めて第3節で取り上げた二つの事例に即して再検討しておきたい。

まず、上記第1項で述べたように、これらの事例はいずれも政府による情報公開と公衆参加の促進という性格を有しており、とくに監督検査活動については、ほかの東アジア諸国・地域においてみられたような社会運動とそれを支持するマスメディアによる「社会的な」圧力というよりは、むしろ上からの宣伝と動員を基調とした「政治的な」圧力という側面が強い。たとえば、環境汚染・破壊問題に対する世論の注意を喚起するために行われている全国環境警示教育活動は、中国で報道統制を担う中核機関である中共中央宣伝部を筆頭にして展開されているものである。これは上記第1項で述べたように、どのような情報をどのようにして公衆に知らせめるかについては、党・政府が決定していくという政治体制上の制約を受けることを意味している⁽¹³⁾。

つぎに、このような政治的圧力のもとであるものの、人々からの苦情や通報が増加していることは社会的圧力の増強につながる現象として注目すべきであろう。第3節に掲げた図1にみるように、1996年の国務院決定発布以降、人々から環境行政部門に寄せられた投書数は急増しており、2000年以降もその勢いは持続している。しかも、第2節で述べたように、国家環境保護総局が中心となって行っている違法排出・生産企業を取り締まり活動では、人々からの苦情や要求が強烈な事件や地域を重点としているなど、社会的圧力の増大が政策過程に一定の影響を与えている。

また、上からの宣伝と動員というなかで強化されているマスメディアの報道も、淮河流域における水汚染問題の例のように、環境政策の実施過程において社会的圧力として役割を発揮している例もみられる。たとえば、陝西省

旬陽県で鉛・亜鉛選鉱場が漢江の水汚染を引き起こしている問題をめぐって、2001年7月26日に中央電視台の看板番組のひとつである「焦点訪談」が暴露した。これはまさに国家環境保護総局を中心とした4部門合同の環境違法行為を取り締まるための特別行動の最中での報道であった。この報道の翌日、7月27日に、国家環境保護総局、財政部、水利部の3部門により組織された國務院の調査チームが現地を訪れ、13の選鉱場の検査を行った。7月31日、省政府は國務院調査チームからこの汚染問題の処理方針などをうかがい、その会議の場において程安東省長は國務院調査チームの提示した要求項目を実施貫徹する決意を表明した。その後、8月3日から12日にかけて、省環境保護局、監察庁、財政庁が合同で現地において監督・査察活動を行い、8日には12の鉛・亜鉛選鉱企業に対して営業許可証の取り上げ、生産用電源の切断、可動式機械設備の撤去などの強制措置をとった。また10日には、安康市共産党委員会の決定によって、旬陽県副県長ら6人の責任者が行政処分を受け、そのうち環境保護局副局長は免職処分となった（『中国環境報』2001年8月18日、9月28日）。

以上のように、党・政府による情報・報道統制の制約を受けつつも、人々の苦情は増加しており、またそれが政策の重点的対象となるなど、政治的圧力と社会的圧力は相互増幅しながら工業汚染源規制において一定の役割を果たしている。

3. 企業のインセンティブへの影響

では、このような政治・社会的圧力が果たして環境汚染対策に対する企業のインセンティブにつながっているのだろうか。

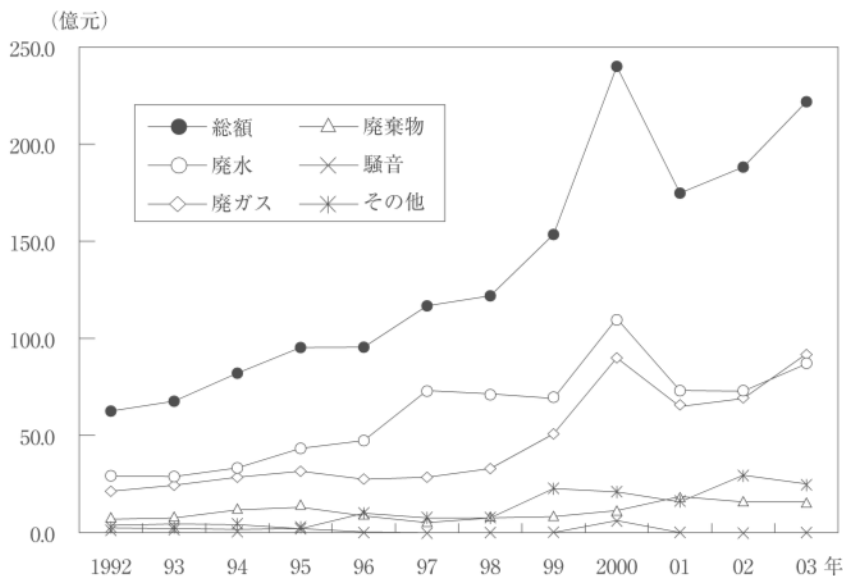
世界銀行開発研究グループが鎮江市で1993～97年の640企業に関する廃ガス・廃水排出量や市民からの苦情などのデータを用いた研究によると、市民からの苦情が政府の監督検査活動に大きな影響を及ぼしており、そして政府の監督検査活動（inspection）を介して、市民からの苦情が企業の汚染対策に

影響を及ぼしている可能性を指摘している (Dasgupta et al. [2000])。一方、アジア経済研究所と清華大学技術・経済・エネルギーシステム分析研究所が2001年に江蘇省100企業（化学38，染色31，食品16，製紙15）を対象に行った工業排水処理施設の導入状況に関する質問調査の結果からは，企業が排水処理施設を導入するインセンティブとしては，新法規・基準の公布や法執行の監督検査が強化されたことが大きな要因と認識されているが（それぞれ回答数81，79），それに比べてマスメディアの報道や周辺住民からの苦情などの社会的圧力が直接的な要因とする企業は多くはない（いずれも回答数20）（大塚 [2002b] [2002d: 170–176]）。これら実証研究から，必ずしも社会的圧力が企業の環境汚染対策へのインセンティブに直接的に影響を与えているわけではないことが示唆される。

さらに，マクロな統計からみても，図1でみるような人々からの苦情の急増が必ずしも企業の環境汚染防止投資の伸びにつながっていないことが表れている。図2に示すように1990年代後半以降の工業汚染源規制の強化にとともに，1992年から1995年までゆるやかに増加してきた汚染防止投資額は1996年以降飛躍的に伸び，なかでも廃水処理投資が急増している。しかし，それらは2001年にいったん下降し，2002年以降再び持ち直しつつあるもののピーク時の水準にまだ及んでいない。このように，環境行政部門に対する苦情の増大だけではこの問題を解消することができないことが示唆される。

また，第3節で紹介した企業環境対策状況の情報公開制度におけるグローバル・モデルの中国化が企業のインセンティブに及ぼしうる負の側面も指摘しておきたい。そこで述べたように中国における企業環境対策状況の情報公開は各地の事情に配慮されており，たとえば，東部地域に比べて経済発展が比較的遅れ，行政管理能力も劣りがちな西部地域で異なる指標を用いることが検討されている。しかし，全国展開する企業の場合，規制の緩い西部に汚染産業が移転しないかという懸念がある。実際に汚染企業の移転は報告されており（『中国環境報』2001年8月11日），国家環境保護総局もまたそれを警告する通知を出している⁽¹⁴⁾。まだ企業環境対策状況の情報公開制度に直接関

図2 工業汚染防止投資額の推移



(出所)「環境統計」(『中国環境年鑑』1993～2003年各版)、「2003年全国環境統計公報」(『中国環境報』2004年6月7日)から筆者作成。

係する問題としては顕在化していないが、今後の制度の設計にあたっては十分に配慮が必要であろう。

4. 訴訟をとおした被害の救済と法執行の是正

以上、政府事業として行われている情報・参加的手法における公衆監督の役割について検討してきたが、ここで政府事業以外にも訴訟をとおした動きにも注目しておきたい。国家環境保護総局政策法規司副司長の李〔2003〕によると、1998年から2001年までに全国の法院(裁判所)が審理した環境保護に関する刑事、民事、行政事件は2万1015件あり、この間の年平均増加率は25.4%になるという。このように環境訴訟が増大している背景には人々の環

境意識および法的権利意識の高まりがあると考えられる。

1998年に中国政法大学に設置されたボランティアな専門家集団、公害被害者法律援助センター（Center for Legal Assistance to Pollution Victims: CLAPV）はこうした環境訴訟における被害者の支援をととして被害の救済と法執行の是正を図る試みを行っている。CLAPVは、同大学の認可を経て、司法部に登録された環境NGOである⁽¹⁵⁾。CLAPVは、1999年11月1日から、全国の環境汚染（公害）被害者に向けて電話や来訪などによる無料の法律相談サービスを開始するとともに、被害者による行政への働きかけや法院への提訴などに対して法的および資金的な援助を行っている。CLAPVによると、2002年末までの3年間で受けた相談は電話4284件、投書186通、来訪延べ333人である（王主編 [2002b: 17-22]）。また、スタート時点では北京の事件が中心であったが、徐々に他地域にも広がっている。さらに2001年からは経済条件の厳しい西部地域の環境事件の発掘・支援事業を開始しており、2002年には6件、2003年には4件が裁判あるいは調停の手續きに入っている（許 [2003] [2004]）。

西部地域の環境事件への支援状況についてみると（許 [2004]）、CLAPVが支援している事件は未起訴のものを含めると12件あり、提訴した10件のうち、勝訴は1件のみであり、調停により解決を得たものは2件にすぎないという。残りは敗訴が4件（うち1件は上訴中）、一審の判決をまだ得ていないのが3件となっている。事件の内容は工場の排煙、排水による大気汚染や水汚染による被害が多く、農林漁業産物の被害のみならず健康被害も含まれる。被告企業は私営企業が多いが、国有企業や政府の事業単位、さらには複数の工場のケースもある。原告は1人であることが少なくないが、集団訴訟も2件あり、また未起訴の事件ではあるものの1万人以上の被害者が問題を訴えているケースもある。こうした事件の被害者に対してCLAPVは訴訟費用、弁護士費用、調査出張旅費などを援助している。またテレビや新聞などの記者とも連携して、CLAPVが支援する事件の公開報道を進めており、2003年までに31回の記事が配信されている。

こうしたCLAPVの活動は、人々が訴訟をととして汚染企業からの被害の救

済を求め、また汚染企業の不法行為を是正するという点において注目すべきであり、王・許〔2002〕はこれを環境法執行における「公衆監督」として位置づけている。たとえば、河北省某県では新五小企業（表2注b参照）として閉鎖されるべき小規模鉄鋼工場がいかなる汚染防止施設も設置しておらず、排煙により周囲の農作物被害のみならず、村民に健康被害をもたらせていた。村民たちは現地の環境行政部門に解決を求めて何度も陳情を行ったが効果がなく、鉄鋼工場の輸送道路を封鎖して車両通行を阻止した。これに対して現地の警察が出動して3名の村民代表が逮捕され、ほかの村民も指名手配された。村民たちの相談を受けたCLAPVは弁護士を派遣し、現地県政府を相手にして、汚染企業を閉鎖するという法定職責の履行を求めて行政訴訟を起こした。県法院はすぐに訴状を受け取らず、県政府に連絡をしたところ、県政府は敗訴や国务院規定に違反したことで行政処分を受けることをおそれて、村民たちを釈放し、指名手配も撤回すると同時に、村民代表に逮捕による経済損失20万元あまり、農作物被害を受けた農民に対して40万元あまりの賠償を行ったという。

しかし、先述した西部地域の事件状況から分かるように、被害者による提訴を経て解決に至ったケースは必ずしも多くなく、むしろ被害者の主張が認められなかったり、被害者による紛争解決の努力がさまざまな障害に直面したりするケースは少なくない。許〔2003〕は、西部地域の環境事件への支援活動から明らかになった問題として、①地方政府による経済発展重視、②被害者による調査・証拠取得の困難さ、③挙証責任転嫁原則（主な挙証責任を被告に負わせるという原則）の適用についての法院の不理解、④裁判で現地の社会経済的影響が考慮されるなど審理に公正さを欠くこと、などをあげている。また、国家環境保護総局が中心となって2001年以来継続・強化している環境違法行為を取り締まる特別行動では、「人々の健康を保障する」ことがスローガンとして掲げられるなど、健康被害に及んでいるような環境問題を重点的に取り上げているものの、必ずしも健康被害をめぐる環境紛争が解決に至っておらず、これに対するCLAPVの支援活動も容易ではない⁽¹⁶⁾。そもそも、公

害病に関する調査報告や関連データは1996年に発布された国家環境保護局と国家保密局の共同による行政規定で機密となっている（『環境保護文件選編1996』41-42頁）⁽¹⁷⁾。また地方政府からもなかなか協力を得られず、新聞記事などの情報に頼って独自に現地で情報収集をせざるをえないばかりか、地方の警察から尋問を受けるなどの圧力も受けることがあるという⁽¹⁸⁾。

おわりに

中国では1990年代以降、環境法・行政制度の整備にともない顕在化してきた政策実施上の諸問題に対応するため「上からの宣伝と動員」によって、工業汚染源およびそれを管理する地方政府に対する監督検査活動が展開され、またリオ・サミット以降、環境政策における国際協力や国際協調をとおして、情報公開と公衆参加の促進が重視されるようになっていく。とりわけ1990年代後半以降強化された工業汚染源規制の実施過程においては、監督検査活動の継続や企業環境対策情報公開制度の試行などで、政府事業および企業行為への公衆の監督機能が重視されている。その主な役割としては、環境行政能力の補完や政治的社会的圧力の形成があげられる。一方、環境汚染対策に関する企業のインセンティブに対しては必ずしも直接的な影響を及ぼすには至っていない。以上のように、中国の工業汚染源規制の実施過程において公衆の監督機能の発揮は一定程度認められるものの、必ずしも予期したとおりとはいえない。また、環境NGOとしてCLAPVが訴訟をとおして環境政策の執行状況を改善し、被害者を救済する試みを行っているが、さまざまな問題に直面している。今後、市場経済化や世界市場への統合がますます深化し、また行政・法制度改革が進展するなか、果たして情報公開と公衆参加の役割を十分に発揮できる環境が整うか、注目されるところである。

また、2004年の国家環境保護総局による監督検査の結果、取り締まりの対象となった企業の環境違法行為が依然8366件もあったという⁽¹⁹⁾。環境汚染

規制が強化され、政治的社会的圧力が高まりつつあるようにみえるなかで、なぜ規制違反を繰り返す企業が絶えないのか、あるいはどのようにすれば企業の汚染処理に対するインセンティブを向上させることができるのか、という点について引き続き検証していく必要がある。

〔注〕

- (1) 環境政策における経済的手段には、税、課徴金、補助金、排出権取引、デポジット制度などがあり、「市場を基礎とした手法」(market-based instruments: MBIs)ともいわれる (Jordan et al. [2003])。
- (2) このリオ宣言第10原則と関連する日本の動きについては環境法政策学会 [2003] が参考になる。
- (3) こうした「環境政策のグローバルな収斂」論については本書序章を参照。
- (4) 本章では、中国語の「公衆参与」をく公衆参加>と訳して用いることにする。なお、中国の環境政策で使われている「公衆」という用語は、環境政策過程の主体となりうる幅広い個人および団体を含んだ集合概念であると考えられる。
- (5) たとえば、北村 [2003: 32-33] は、環境政策における「市民参画」の場面を、①法律・条例、②方針・計画・評価、③事業計画、④実施段階における個別行政処分、⑤執行という五つに分けている。本章が扱う問題はおもに④と⑤に関係したものである。また、北村 [1997: 1-21] は規制執行研究を展望するなかで、「行政の執行活動は、法的要因のみによってのみ規定されるのではなく、政治的要因などの非法的要因によっても規定されるのは当然である」としている。
- (6) 1990年に「環境保護信訪管理弁法」(環境保護に関する投書・訪問の管理方法)が制定され、1997年に「環境信訪弁法」として改訂された(王・馬 [1994: 64-77], 『中国環境年鑑1990』216頁, 『中国環境年鑑1998』336頁)。
- (7) たとえば、「行政訴訟法」(1989年公布), 「消費者權益保護法」(1993年公布), 「行政復議法」(行政不服審査法)(1999年公布)などがあげられる(唐 [2001: 31-34], 小林 [1998] [2001])。
- (8) 該当する箇所は、第3章「持続可能な発展に関する立法と実施」(3.12, 3.20, 3.22, 3.23, 3.25), 第6章「教育と持続可能な発展能力の建設」(6.11, 6.55, 6.62), 第20章「団体・公衆参加と持続可能な発展」などである(『中国21世紀議程』12-17, 31-38, 177-191頁)。
- (9) 2003年3月、国家主席が江沢民から胡錦濤に代わって以降もこの座談会は継続されている。
- (10) 2003年の特別行動の記者発表は、WHO(世界保健機構)が北京のSARS感染

による渡航警告地域指定を解除した翌日6月25日に行われた（『中国環境報』2003年6月26日）。なお、2001年は5月23日、2002年は5月29日に特別行動が始動している。

- (11) 中国で「事業単位」とは国の財産を利用して各種公共公益事業を行う組織を指し、経費については政府からの補助金のほか、自己収入を確保することが奨励されている（“事業単位体制改革研究”課題組[2003]）。なお、このセンターの経費は政府からの補助金でまかなわれるという。
- (12) 江蘇省などでは奨金を出して通報を奨励する試みも行われている（『中国環境報』2001年5月8日）。
- (13) 2003年11月20日に北京の中国人民大学で行われた「第3回中国国際環境協力NGOフォーラム」（主催団体：中国人民大学、中国環境国際基金、北京地球村、実行団体：中国人民大学農業経済系）の分科会「マスメディアとNGO」で、中央電視台のある記者は「中国の行政等級はマスメディアにさまざまな硬直的な色彩を与えており、中央レベルのメディアはこのような（行政）権力を掌握している。私が家長だ、おまえは子どもだ、とまるで昔の中国における伝統的な家族のようだ。おまえは私の言う通りにしろ、私が言うからおまえはだまれ、というような現象は現在中央レベルのマスメディアでは普遍的である。視聴者から電話が来ても、全く重視されない」と発言している。
- (14) 国家環境保護総局と国家経済貿易委員会は2002年9月22日付けで、「西部地域への汚染移転を禁止することに関する緊急通知」を發布している（『走向市場經濟的中國環境政策全書（2002年）』313頁）。
- (15) CLAPVの活動に関しては、Wang et al. [2001]、王 [2002a]、日本環境会議 [2002]、相川 [2002]、大塚 [2003c]などを参照。なお、公式登録名は「中国政法大學環境資源法研究和服務中心」である。
- (16) たとえば、福建省屏南県の塩素酸カリウム生産工場による農作物・果樹・樹木被害をめぐる事件は、2002年の国家環境保護総局などによる取り締まり活動の重点事件のひとつであった（『環境保護文件選編2002』下巻701頁）。しかし、取り締まり活動を経てもこの事件は解決を得ず、2002年11月7日にはCLAPVの支援のもと1643人が原告となって福建省寧徳市中級人民法院に損害賠償を求めて提訴された。その後1年3カ月たっても法廷は開かれていない。被害者代表の張長建医師によると、農作物などの被害のみならず、工場操業以来周辺住民の疾病が年々増加しており、また痛による死亡者も増えるなど、工場の排煙や排水との関係が疑われるという（張 [2004]）。また、工場が廃液を垂れ流している現場を発見し、環境保護通報ホットラインをとおして地元環境保護局に調査を行うよう訴えてもさまざまな理由をつけて結局対応してもらえないこともあるという（張氏からのメールによる）。
- (17) 「環境保護事業における国家秘密およびその秘密レベルに関する具体的範囲

の規定」。

- (18) 2002年10月に北京で行ったCLAPVへの筆者によるインタビューによる。
- (19) 「“整治違法排污企業保障群衆健康” 專項行動初見成效」(国家環境保護総局サイト, 政務信息—新聞發布2004年7月13日)。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 相川泰 [2002]「中国政法大学公害被害者法律援助センターの電話相談記録」(資料調査報告) (『環境社会学研究』Vol.8, 208～216ページ)。
- イエニケ, マーティン (西平等訳) [2000]「グローバリゼーションにおけるエコロジー—国家による先駆的試みへの視座—」(『社会科学研究』〈東京大学社会科学研究所紀要〉第52巻第2号)。
- 王家福・馬驥聰 [1994]「中国における環境意識と公害被害救済」(『平成5年度発展途上国環境問題総合研究報告書—海外共同研究〈中国, 台湾〉』アジア経済研究所, 1～75ページ)。
- 大塚健司 [2002a]「中国の環境政策実施過程における監督検査体制の形成とその展開—政府, 人民代表大会, マスメディアの協調—」(『アジア経済』第43巻第10号, 10月, 26～57ページ)。
- [2002b]「中国における工業汚染源規制の実施過程—1990年代後半以降の規制政策の実効性とその条件—」(寺尾・大塚編 [2002], 139～185ページ)。
- [2002c]「中国／首都・北京の環境問題が問う行政—市民関係」(『アジア研ワールドトレンド』〈特集／変貌する都市—行政と市民〉No.76, 8～11ページ)。
- [2002d]「中国2：環境汚染防止装置」(山形辰史編『日本とアジアの機械産業—競争力をつけたアジア諸国との共存に向けて—』日本貿易振興会アジア経済研究所)。
- [2003a]「中国／持続可能な環境保全メカニズムを求めて」(『アジア研ワールドトレンド』〈特集／開発と環境の10年〉No.88, 22～25ページ)。
- [2003b]「中国の環境政策実施体制における改革の動向—部門間協調, 企業化, 情報公開, 公衆参加—」(寺尾・大塚編 [2003], 19～47ページ)。
- [2003c]「中国における環境紛争の動向と課題—環境汚染被害をめぐる—」(『資源環境対策』Vol.39, No.1, 99～104ページ)。
- 環境法政策学会編 [2003]『環境政策における参加と情報的手法—環境パートナーシップの確立に向けて—』商事法務。
- 北村喜宣 [1997]『行政執行過程と自治体』日本評論社。
- [2003]「環境政策・施策形成と実施への市民参画」(環境法政策学会編 [2003],

31～40ページ)。

許可祝 [2003]「中国西部地域における環境汚染被害者への法律援助活動」(日本環境会議・「アジア環境白書」編集委員会編『アジア環境白書2003/04』東洋経済新報社, 255～257ページ)。

国連事務局監修(環境庁・外務省監訳) [1993]『アジェンダ21—持続可能な開発のための人類の行動計画—』(‘92地球サミット採択文書)海外環境協力センター。

小林昌之 [1998]「中国の民主化と法—行政救済制度の発展を中心に—」(作本直行編『アジア諸国の民主化と法』アジア経済研究所, 53～83ページ)。

—— [2001]「中国の社会主義市場経済化と消費者法の発展」(小林昌之編『アジア諸国の市場経済化と社会法』アジア経済研究所, 133～158ページ)。

唐亮 [2001]『変貌する中国政治—漸進路線と民主化—』東京大学出版会。

日本環境会議編 [2002]「環境紛争処理日中国際ワークショップ報告書」日本環境会議。

<中国語文献>

(文件・資料)

『第四次全国環境保護會議文件匯編』国家環境保護局編, 北京: 中国環境科学出版社, 1996年。

「国家環境保護総局文件」環発 [2003] 102号「関与清理整頓不法行為排污企業保障群衆健康環保行動的通知」(国家環境保護総局サイト・政務信息・公文・国家環境保護総局文件)。

『国务院環境保護委員会文献選編』国务院環境保護委員会辦公室編, 北京: 中国環境科学出版社, 1988年。

『環境保護文件選編1996』国家環境保護総局弁公庁編, 北京: 中国環境科学出版社, 1997年。

『環境保護文件選編2001』国家環境保護総局弁公庁編, 北京: 中国環境科学出版社, 2002年。

『環境保護文件選編2002』(上下分冊)国家環境保護総局弁公庁編 国家環境保護総局弁公庁編, 北京: 中国環境科学出版社, 2003年。

『十一届三中全会以来党的歴次全国代表大会中央全会重要文件選編』下卷 中共中央文献研究室編, 北京: 中央文献出版社, 1997年。

『中国21世紀議程—人口, 資源, 環境白皮書—』中国21世紀議定編制領導小組編, 北京: 中国環境科学出版社, 1994年。

『中国環境年鑑』1990～1993年版, 《中国環境年鑑》編輯委員会編, 北京: 中国環境科学出版社。

『中国環境年鑑』1994～2003年各版, 《中国環境年鑑》編輯委員会編, 北京: 中国環境年鑑社。

『中華人民共和國可持續發展國家報告』北京：中國環境科學出版社，2002年。

『走向市場經濟的中國環境政策全書（2002年）』國家環境保護總局政策法規司編，化學工業出版社，2002年。

（その他）

李恒運 [2003]「環境保護離不開法官律師的廣範參與」（『環境法律實務研習班教程資料集〈第三期〉』2003年11月，15-21頁）。

陸根法・王遠・錢瑜・華軍「企業環境行為信息公開在中國環境管理中的應用」（未發表論文）。

曲格平 [1984]『中國環境問題及對策』（第三版）北京：中國環境科學出版社。

“事業單位體制改革研究”課題組 [2003]「事業單位體制改革中需研究解決的幾個原則性問題」（中國公共科研事業機構〔財務〕改革與非營利組織建設國際研究討論會會議論文，2003年10月23-24日，北京）。

《眺望》周刊編輯部編 [1998]『國務院機構改革概覽』北京：新華出版社。

王燦發主編 [2002a]『環境糾紛處理的理論與實踐—環境糾紛處理中日國際研討會論文集—』北京：中國政法大學出版社。

—— [2002b]「幫助污染受害者是推進中國環境法治的重要環節—污染受害者法律幫助中心工作的回顧與展望—」（中國政法大學環境資源法研究和服務中心 [2002]，17-22頁）。

王燦發・許可祝 [2002]「中國環境糾紛的處理與公衆監督執法」（『環境保護』2002 5 月号，5-8 頁）。

王華・曹東・王金南・陸根法ほか [2002]『環境信息公開—理念與實踐—』北京：中國環境科學出版社。

許可祝 [2004]「由西部環境擁權訴訟引發的若干思考」（第2回環境被害救濟日中國國際ワークショップ〈熊本〉2004年3月20日における報告資料）。

張坤民 [1999]「中國的環境戰略與環境文學」（『中國環境年鑑1999』，471-476頁）。

張長建 [2004]「信念」（「第2回環境被害救濟日中國國際ワークショップ〈熊本〉予稿集」，60-63頁）。

中國政法大學環境資源法研究和服務中心 [2002]「中國政法大學環境資源法研究和服務中心年刊2002」。

（ウェブサイト）

中國環境 (<http://www.cenews.com.cn/>)

CLAPV (<http://www.clapv.org/>)

國家環境保護總局 (<http://www.zhb.gov.cn>)

國家經濟貿易委員會 (<http://www.setc.gov.cn/index.htm>)

<英語文獻>

Afsah, Shakeb, Benoit Laplante and David Wheeler [1996] “Controlling Industrial

- Pollution: A New Paradigm," Policy Research Working Paper No.1622, Washington, D.C.: World Bank, Policy Research Department, Environment, Infrastructure, and Agriculture Division.
- Dasgupta, Susmita and David Wheeler [1997] "Citizen Complaints as Environmental Indicators: Evidence from China," Policy Research Working Paper No.1704, Washington, D.C.: World Bank, Policy Research Department, Environment, Infrastructure, and Agriculture Division.
- Dasgupta, Sumita, Benoit Laplante, Nlandu Mamingi and Hua Wang [2000] "Industrial Environmental Performance in China," Policy Research Working Paper No.2285, Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group, Infrastructure and Environment.
- Jordan, Andrew, Ruediger K. W. Wurzel and Anthony R. Zito [2003] *New Instruments of Environmental Governance?: National Experiences and Prospects (Environmental Politics S.)*, London: Frank Cass Publishers.
- Lo, Carlos Wing Hung and Sai Wing Leung [2000] "Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: The Limits of a Popular Approach to Environmental Governance," *China Quarterly*, pp.677–704.
- Oi, Jean C. [1992] "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Cooperatism in China," *World Politics*, Vol.45, October.
- Sinkule, Barbara J. and Leonard Ortolano [1995] *Implementing Environmental Policy in China*, London: Praeger Publishers.
- Wang Canfa, Xu Kezhu, Hu Jing, Liu Min, Tadayoshi Terao and Kenji Otsuka [2001] *Studies on Environmental Pollution Disputes: Cases from Mainland China and Taiwan*, Joint Research Program Series No.128, Chiba: Institute of Developing Economies.
- Weidner, Helmut and Martin Jänicke eds. [2002] *Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries*, Berlin: Springer.
- World Bank [1999] *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets and Governments*, New York: Oxford/World Bank.